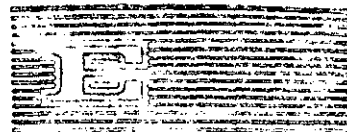


BIBLIOTECA RECURSOS UNIDAS MEXICO



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.54/L.5
12 de febrero de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

C. 1

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SEGUNDA REUNION LATINOAMERICANA SOBRE POBLACION

Auspiciada conjuntamente con el Centro Latinoamericano
de Demografía (CELADE), la División de Población de las
Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para
las Actividades de Población

México, D.F., 3 al 7 de marzo de 1975

PERSPECTIVAS PARA LA ACCION EN POBLACION EN AMERICA LATINA.
LA CONTRIBUCION DE LOS ORGANISMOS REGIONALES

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. HACIA UN CONSENSO INTERNACIONAL SOBRE POBLACION	1
II. POBLACION Y DESARROLLO: ALGUNAS SITUACIONES CRTTICAS	5
1. Desarrollo regional	7
2. Desarrollo agrícola	9
3. Empleo	11
4. Deterioro del medio urbano	13
5. Migraciones internacionales	15
III. CONTRIBUCION DE LOS ORGANISMOS REGIONALES	18
1. Distribución espacial de la población: urbanización, metropo- lización y dispersión demográfica	22
2. Crecimiento demográfico: fecundidad y mortalidad	24
3. Migraciones internacionales	26
4. Población y planificación del desarrollo	27
5. Asistencia técnica y capacitación	28
6. Evaluación y coordinación de las actividades regionales	29

I. HACIA UN CONSENSO INTERNACIONAL SOBRE POBLACION

Hasta hace apenas diez años los asuntos sobre población no se habían incorporado, en los países de la región, al temario de las preocupaciones de los gobiernos en política interna, ni eran objeto de debate o consideración especial a nivel de organismos regionales de gobierno. Hasta 1965, los órganos políticos de las Naciones Unidas, con la Asamblea General a la cabeza, no se pronunciaron sobre las acciones que corresponderían a la Organización y, en consecuencia, se abstuvieron de hacer recomendaciones a los estados miembros sobre estas materias.

Ese año, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) adoptó una importante resolución según la cual, después de reconocerse que el rápido crecimiento demográfico en muchos países en desarrollo reclama una acción urgente, señalase que las Naciones Unidas deberían proporcionar servicios de capacitación y asesoría en programas de acción en el campo de la población a los gobiernos que soliciten asistencia (1084-XXXIX).

La histórica Resolución 2211 (XXI) de la Asamblea General respaldó la posición del ECOSOC, al pedir al Secretario General que, en materias de población, lleve adelante programas de actividades, consultas con los organismos especializados y proponga prioridades de trabajo; y al Consejo Económico y Social, la Comisión de Población, las comisiones económicas regionales y a los organismos especializados interesados, que presten asistencia, cuando se les solicite, para el desarrollo y el fortalecimiento de los servicios nacionales y regionales de formación, investigación, información y asesoramiento en materia de población, teniendo presente el carácter diverso de los problemas demográficos de cada país y región y las necesidades a que ellos den lugar. Es interesante encontrar en los considerandos de esta Resolución, el enfoque que ha prevalecido en las últimas reuniones internacionales de representantes de gobiernos: el que población y desarrollo están interrelacionados, influyéndose mutuamente y, por lo tanto, que deben ser estudiados desde ambas perspectivas, como determinantes y como consecuencias.

Desde entonces, nuevas medidas han contribuido a robustecer la acción internacional en asuntos de población. Cabe destacar, entre ellas, la creación del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), que ha permitido dar apoyo financiero a programas sobre actividades en población en las regiones en desarrollo, mediante asistencia directa y a través de organismos regionales, como CELADE y CEPAL en América Latina, y la incorporación de áreas y programas de actividades específicas en el campo de la población en las agencias especializadas, como son FAO, OIT, OMS, UNICEF y UNESCO.

Posiblemente, la primera manifestación de un consenso sobre la importancia del tema que reflejaba las preocupaciones de importantes sectores de opinión por el rápido crecimiento demográfico en la región, interpretada por el pensamiento de la mayor parte de los especialistas sobre demografía y población que trabajan en la región, lo constituyó la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, celebrada en México en 1970.

Antes de que transcurrieran cuatro años, a principios de 1974, en San José de Costa Rica, los gobiernos de América Latina se reúnen por primera vez para considerar estos asuntos en el plano regional, en el marco de un proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población, uno de los temas centrales de la Conferencia Mundial de Población que se reuniría en Bucarest en agosto de 1974. El Informe de la Reunión de San José señala que "lo más significativo es la conciencia que en pocos años se ha creado acerca de los factores demográficos como elemento y parte integral del proceso de desarrollo socio-económico. Aun teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en materia de población ... las exposiciones de los participantes no dejaron duda alguna de que los gobiernos y las comunidades nacionales prestan la mayor atención a la dinámica demográfica y a diversos procesos poblacionales dentro de un amplio contexto de consideraciones sobre el desarrollo económico y social".

La Conferencia Mundial de Población de Bucarest marcó un hito histórico al aunar el interés de los gobiernos en concertar acciones a nivel nacional e internacional para encarar el desafío que representa asegurar el desarrollo económico y social, particularmente de los pueblos y de los grupos sociales menos beneficiados con los progresos de todo orden alcanzados por la humanidad, frente al crecimiento, los movimientos internos y otros aspectos de la población que pueden estar, en determinadas condiciones, en conflicto con el objetivo universal de elevar la calidad y dignidad de la vida humana.

Aparte de una coincidencia de voluntades, la Conferencia logró consenso en una serie de aspectos fundamentales. Específicamente, el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP) aprobado, enuncia un conjunto de principios, normas y recomendaciones para la acción, que deberían servir de guía a los gobiernos nacionales y a los organismos internacionales en sus planes y programas de actividades que recaen sobre población.

Los puntos generales del consenso, de más amplia significación y aplicabilidad, por encima de las diferencias nacionales y regionales de organización política, de cultura y de estadio de desarrollo, parecen ser los siguientes:

1. La naturaleza indisoluble de las características demográficas de la población y el desarrollo económico y social de la sociedad en que se organiza.

Como se declara en el PAMP, su formulación "refleja la conciencia que tiene la comunidad internacional de la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo socio-económico y el carácter socio-económico de las recomendaciones... refleja su conciencia del papel crucial que desempeña el desarrollo en cuanto influye en las tendencias demográficas" (PAMP. 14c).

2. Preeminencia del desarrollo económico y social, como la base para una solución efectiva de los llamados "problemas de población". En consecuencia, las políticas y las medidas sobre población no se consideran como alternativas a las de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlo.
3. Las acciones en materia de población a nivel mundial son parte integrante del sistema de estrategias internacionales. Ello requiere medidas coordinadas que deberían traducirse en una concertación del PAMP con otras estrategias y programas tales como el Programa Mundial de Alimentos, el Programa Mundial del Empleo y la Declaración de Quito sobre el Desarrollo Integral, dentro del marco de la estrategia internacional del Desarrollo de las Naciones Unidas.
4. La formulación y aplicación de políticas demográficas es derecho soberano de cada nación, tomando en consideración la solidaridad universal, que nace de la interdependencia entre naciones, a fin de mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo.

5. El respeto de los derechos humanos consagrados. El PAMP declara que sus objetivos deben estar en armonía con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Las recomendaciones del PAMP y de la Reunión Latinoamericana de San José, unas veces en forma explícita y otras implícitamente, asignan a los organismos regionales responsabilidades específicas en el campo de la población, que estos deben tomar en cuenta al planificar sus actividades futuras. Con esa finalidad, en la última parte de este documento se presentan proposiciones programáticas que se piensa podrían servir de base para la formulación de un Programa de Acción Regional que deberían desarrollar los organismos regionales, de acuerdo con las funciones especializadas que ejercen actualmente y las que se les asignare para el cumplimiento del citado Programa.

El capítulo II, a continuación, tiene como objetivo llamar la atención sobre ciertas situaciones críticas que revela un diagnóstico de las relaciones entre población y desarrollo en el contexto latinoamericano, análisis que sirve de apoyo a las proposiciones programáticas con que culmina este documento.

II. POBLACION Y DESARROLLO: ALGUNAS SITUACIONES CRITICAS

El crecimiento y los patrones de distribución espacial de la población ocupan una posición dominante en la constelación de variables demográficas de la problemática población-desarrollo.

En forma previa a la discusión de este último tema, parece necesario reconocer que las tendencias observadas en las últimas décadas en el volumen y la distribución geográfica de la población, en un futuro relativamente cercano no podrán ser modificadas más allá de ciertos límites. Consecuentemente, los esfuerzos para resolver muchos de los problemas inherentes al desarrollo deben tomar en cuenta estos hechos.

En efecto, aunque se produjeran modificaciones substanciales en el nivel de la fecundidad en los países en desarrollo -consecuencia de la urbanización, los cambios de las estructuras sociales, el mejoramiento en los niveles de vida de los grupos menos favorecidos y las acciones de los programas de planificación de la familia-, las tasas de crecimiento demográfico seguirán siendo durante varias generaciones suficientemente altas como para que la población aumente de volumen en forma considerable.

Puede esperarse razonablemente que esta incercia demográfica no tendrá la misma significación en todos los países de América Latina, por la diversidad de situaciones en cuanto a volúmenes de población, densidades demográficas, recursos naturales y niveles de desarrollo alcanzados en cada uno de los casos. En general, las metas de crecimiento económico, por ejemplo, deberán fijarse suficientemente altas en relación con los estándares mundiales, si se aspira a elevar, a corto o mediano plazo, las condiciones de vida de la población.

Los países de América Latina atraviesan distintos estadios de urbanización. En algunos, los menos, este proceso alcanza niveles comparables a aquellos de los países desarrollados en otras regiones; la mayoría pasa por las etapas más dinámicas del ciclo de urbanización, o entrarán en esa fase en las próximas décadas. Este proceso debería regularse para reducir los efectos negativos que pueden ser observados en todas partes; de ningún modo intentar detenerlo, ya que parece ser inherente al desarrollo económico y social. La tarea presenta grandes dificultades: no se conocen políticas o medidas de probada eficacia para

modificar substancialmente las tendencias de los movimientos migratorios que han conducido a los patrones de distribución espacial prevalecientes y, en todo caso, políticas y medidas que han sido aplicadas con relativo éxito en algunos países tienen un alto costo y sólo podrían producir efectos significativos a largo plazo. En resumen, los países deberían estar preparados para afrontar un segundo frente de inercia demográfica, que se suma a la inercia del crecimiento de la población y que en buena parte es una de sus consecuencias.

En la medida en que la dinámica, la distribución geográfica y otras características demográficas de la población no armonicen con las metas del desarrollo o que constituyan obstáculos en su desenvolvimiento, nace una situación crítica en la problemática población-desarrollo. Contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social constituye, precisamente, la finalidad explícita del PAMP.

Las variables demográficas de la población se interrelacionan de manera múltiple y compleja con las dimensiones económicas, tecnológicas, sociales, políticas y culturales del desarrollo. Sin embargo, es posible y conveniente identificar conjuntos de relaciones que definen áreas de problemas y de acciones. Son en aquellas áreas estratégicas del desarrollo en las que las variables demográficas juegan un papel reconocido y a las cuales los gobiernos y los organismos internacionales han dedicado más atención. No es difícil identificar entre estas áreas de problemas los concernientes a empleo, desarrollo regional, desarrollo agrícola, educación, salud, vivienda y calidad del medio ambiente.

Desde esta perspectiva es conveniente examinar, aunque sea brevemente, el papel que juegan las variables demográficas en esas y otras áreas problemas del desarrollo. Específicamente, con qué intensidad y dirección el empleo, el desarrollo regional, la educación y la información, las formas de producción agrícola, la distribución del ingreso, y las condiciones sanitarias, por ejemplo, influyen sobre el crecimiento natural, el tamaño y la composición de la familia, las migraciones, los patrones de urbanización, las formas de asentamientos rurales, etc.; a la inversa, a través de qué tipos de relaciones, las condiciones demográficas pueden conducir a crear problemas de empleo, de enseñanza, de vivienda, de calidad del medio ambiente y, en general, de calidad de la vida, cuando sus tendencias sobrepasan la capacidad de creación de empleo productivo, el

desarrollo planificado de las infraestructuras urbanas y las posibilidades institucionales de adaptación a las cambiantes situaciones del mundo moderno.

Dado que población y desarrollo no son entidades autónomas, como se acaba de decir, las políticas y medidas destinadas a influir sobre la primera son "parte integrante de las políticas de desarrollo socioeconómico" (PAMP. 14d). Esta proposición se apoya, por una parte, en el principio de que las políticas demográficas tienen como "finalidad principal mejorar los niveles de vida y la calidad de la vida del pueblo" (PAMP. 14a) y, por consiguiente, el logro de los objetivos del desarrollo; por otra parte, en el convencimiento de que para alcanzar ciertas metas demográficas, particularmente en un contexto de subdesarrollo, se requiere de una acción concertada sobre múltiples factores económicos y sociales (PAMP. 14c y 68).

1. Desarrollo regional

El crecimiento económico moderno conlleva cambios en los patrones de distribución espacial de la población en el interior de los países. Sus expresiones más típicas en las condiciones corrientes de los países en desarrollo, aplicables a la mayoría de los latinoamericanos, son la rápida urbanización y la emergencia de grandes concentraciones de población (metropolización), en gran medida como consecuencia de un proceso de respuesta de la mano de obra a la cambiante distribución de los "recursos productivos".

El crecimiento económico involucra nuevas técnicas de producción, sustitución de recursos, modificaciones en los ingresos relativos y en los lugares de residencia de los consumidores últimos y, por consiguiente, cambios en los patrones de consumo de bienes y servicios. Estas fuerzas tienden a modificar continuamente la orientación de las inversiones y de aquí también la localización geográfica de las actividades económicas.

Las llamadas economías externas, en particular aquellas que surgen del hecho de la aglomeración de actividades y de población en unos pocos "polos" de desarrollo, representan una adecuada base explicativa de algunas de las tendencias modernas de la localización espacial de la actividad económica. Estas economías de aglomeración incluyen las ventajas que ofrecen la infraestructura física y de servicios básicos existentes en las grandes ciudades, la proximidad de un

gran mercado de productos de consumo, mano de obra diversificada y calificada y ventajas derivadas de la proximidad de actividades complementarias.

Como consecuencia de lo anteriormente señalado, en muchos países latino-americanos, y en alguna medida en todos ellos, en una pequeña fracción de la superficie de su territorio se concentra el ingreso nacional, el producto generado por la industria, los medios de comunicación, los servicios especializados que sirven a las empresas y a los organismos gubernamentales, las actividades residenciales (viviendas, obras de urbanización, etc.) y los servicios a particulares (educación, salud, recreación, etc.).

Hay consenso en que las fuerzas del mercado tienden a aumentar, más que a disminuir, la desigual distribución espacial de los recursos productivos y, en consecuencia, a acentuar el patrón de distribución concentrada de la población. La migración, el comercio interregional y los movimientos de capital son los procesos a través de los cuales se verifica el crecimiento diferencial de regiones ricas y de regiones pobres, aumentando la brecha entre ambas. Hay un círculo vicioso que refuerza las tendencias hacia la concentración de actividades y de población, y de afluencia y pobreza en términos regionales. En un extremo, se encuentran las poblaciones de asentamiento disperso y, en el otro, las que habitan la gran metrópoli, sin que se haya logrado, en la mayoría de los casos, el necesario grado de integración territorial, funcional y social de los distintos grupos humanos que bajo variados patrones de asentamiento ocupan el espacio geográfico nacional.

También, en una perspectiva a largo plazo, este desarrollo regional "desequilibrado" plantea situaciones críticas que merecen la consideración de los gobiernos. Esas situaciones se relacionan con la conservación y utilización de los recursos naturales, con la calidad del medio humano, con metas de bienestar económico y social de la población y con consideraciones relativas a la seguridad nacional.

En las grandes metrópolis latinoamericanas ya se advierten signos de serio deterioro de la calidad del medio humano, como consecuencia de la elevada concentración industrial y de la alta densidad de población. En parte, este deterioro obedece a factores de afluencia (tecnología, intensidad de tráfico, estilos de consumo, etc.) y a factores de pobreza (principalmente vivienda inadecuada).

Condiciones similares se presentan en muchas ciudades intermedias que han estado creciendo con tasas elevadísimas, cuyas infraestructuras físicas se modifican a un ritmo considerablemente más lento que la población.

El desarrollo regional desequilibrado atentaría además contra la consecución de ciertas metas de bienestar en la política general de desarrollo económico y social, dirigida a beneficiar a todos los sectores sociales y, por lo tanto, también a las poblaciones que habitan las distintas partes del territorio nacional. Entre las metas específicas merecen referencia especial el empleo pleno, una distribución más equitativa de los ingresos, y el acceso de las mayorías a los servicios sociales (educación, salud, etc.) y a una vivienda socialmente aceptable.

En las actuales condiciones de crecimiento económico concentrado, la economía urbana no tiene capacidad para absorber, a niveles aceptables de productividad, la creciente oferta de mano de obra de las ciudades. Varios factores que inciden sobre el empleo contribuyen a agravar los efectos de una oferta siempre en aumento, como se dirá más adelante.

Dado que en esas áreas una fracción importante del crecimiento de la población y, por consiguiente, de la mano de obra, obedece a la incorporación de elevados contingentes de migrantes que provienen, en buena parte, de regiones atrasadas, se originan serios problemas de asimilación económica, social y cultural, una de cuyas expresiones más típicas y significativas es la segregación de importantes grupos sociales con ingresos de subsistencia, en áreas de tugurios y de viviendas improvisadas, las que carecen de los más elementales servicios de higiene y de confort (conventillos, casas de vecindad, ranchos, favelas, villas miseria, campamentos, etc.).

2. Desarrollo agrícola

La transformación estructural de la economía es inherente al desarrollo económico moderno. La industrialización y las innovaciones tecnológicas de todo orden implican una creciente reducción, en términos relativos, del producto generado por la agricultura y, con ello, de la población que depende del trabajo en este último sector. En América Latina, al igual que en países en desarrollo de otras regiones, esta transformación de la economía se ha estado produciendo

junto a un desarrollo agrícola insuficiente, no tan sólo en lo que se refiere a la productividad por unidad de tierra, sino que también, lo que es más importante todavía, en términos de cambios estructurales en la sociedad rural.

En efecto, las formas tradicionales de organización productiva, minifundios y latifundios, han sido incapaces de crear condiciones de empleo socialmente aceptables. Por otra parte, los focos de modernización que toman la forma de empresa, al basar su rentabilidad en la mecanización de las tareas agrícolas, representan una fuente limitada de empleos.

Las tendencias del mercado de recursos y de consumo, factores de rentabilidad y modificaciones en la estructura de la demanda, sumadas a la estructura de tenencia de la tierra, han venido provocando el creciente deterioro de la base económica de la población rural y de las ciudades que dependen estrechamente de la economía agrícola, ampliándose de este modo la brecha en los niveles de ingreso y condiciones de vida entre regiones. Esta evolución estimula, fuerza, la emigración en busca de oportunidades económicas y de servicios de educación y de salud.

Al mismo tiempo, el atraso en el desarrollo económico y social mantiene las condiciones determinantes de una elevada fecundidad, entre las que habría que incluir una alta mortalidad infantil. Con ello la población rural mantiene un significativo crecimiento vegetativo que, al presionar sobre los recursos productivos disponibles, refuerzan los estímulos al éxodo de la población. Aunque parezca paradójico, la explotación agrícola bajo la forma de empresas modernas, al promover la transformación de un sector del campesinado en trabajadores asalariados con modalidades urbanas de empleo, seguramente facilita el desplazamiento hacia las ciudades.

Otro aspecto importante del desarrollo agrícola, que con frecuencia es dejado en un segundo plano, es la función de este sector como productor de alimentos y materias primas para la industria. El crecimiento demográfico debe ir acompañado por uno similar o mayor en la producción de alimentos. A causa de que con la urbanización, una proporción cada vez mayor de trabajadores se dedica a actividades no agrícolas, se necesita de un excedente, siempre en aumento, de producción de alimentos por trabajador agrícola, bajo pena de tener que importarlos del exterior, con evidente detrimento de los recursos nacionales de capital

que de otra manera podrían invertirse en industrias manufactureras, infraestructura física, investigación o enseñanza. De esto se deduce que el aumento de la productividad por trabajador agrícola es un requisito de la urbanización. Por último, no debería olvidarse que el desarrollo agrícola es la principal fuente potencial de divisas en los países en desarrollo, cuya economía tiene una base agrícola relativamente importante. Se supone que los distintos modelos de desarrollo agrícola tendrán un efecto importante sobre la retención de población en el agro. Generalmente, se cifran mejores expectativas del aumento en el rendimiento de las tierras bajo cultivo que en el laboreo de nuevas tierras potencialmente disponibles, pero que a corto y mediano plazo están fuera del alcance de las posibilidades técnicas y económicas. El uso de fertilizantes y la siembra de semillas híbridas de cereales abren amplias posibilidades para el uso intensivo de la mano de obra agrícola, con lo cual es posible lograr un aumento considerable en la productividad por hectárea y por trabajador. Es posible que en muchas regiones tales innovaciones no podrán introducirse sin cambios importantes en el régimen de tenencia y explotación de la tierra, amén de asistencia financiera y técnica apropiada. En la medida de lo posible, y particularmente en aquellos países en que la población rural dispersa constituye un porcentaje significativo del total, dicha asistencia debería extenderse a esos grupos de asentamiento aislado que practican una agricultura de baja productividad, típicamente depredadora del medio y en general marginada del mercado.

3. Empleo

La forma en que se distribuyen los beneficios del crecimiento económico y este mismo crecimiento, dependen en gran medida del nivel y la estructura del empleo. La conciliación entre crecimiento económico y empleo suficiente constituye uno de los grandes problemas que plantea el desarrollo sobre bases modernas.

Como ya se ha dicho, la orientación de las inversiones en actividades urbanas y en el sector agrícola que se observa en los países de la región, ha sido incapaz de crear suficientes oportunidades de empleo permanente en relación con el crecimiento demográfico y la urbanización. Entre los factores que contribuyen a esta situación se pueden mencionar los siguientes: i) una parte importante de las inversiones se destina a la construcción de viviendas y de una infraestructura urbana cada vez más costosa; ii) consideraciones de rentabilidad que

incentivan el desarrollo de industrias con alta relación capital/trabajo; y iii) la polarización de los ingresos en los grupos de población vinculados a los sectores modernos de la economía, lo cual determina el crecimiento relativo de un tipo de demanda sofisticada que a su vez estimula a los sectores modernos, produciéndose un círculo vicioso. Contrarrestar este orden de cosas requiere una firme política de empleo integrada en las políticas de desarrollo, e implementada adecuadamente en la planificación económica y social.

Debe resaltarse el papel del empleo como factor socioeconómico determinante en el crecimiento y la distribución espacial de la población. Desempleo y subempleo crónicos son generalmente sinónimos de extrema pobreza y, por consiguiente, las poblaciones afectadas no tienen acceso a la enseñanza y a los servicios de salud. Fecundidad y mortalidad infantil elevadas y éxodo migratorio son sus consecuencias en las regiones deprimidas; en las grandes ciudades, la marginación económica y social, manteniéndose las pautas de comportamiento reproductivo características del subdesarrollo.

Si bien el nivel de vida de la masa de la población está inevitablemente unido a las condiciones del empleo, no es menos cierto que las tendencias demográficas y las características de la población ejercen una indudable influencia sobre la oferta cuantitativa y cualitativa de mano de obra. Tanto la tasa de crecimiento natural como los desplazamientos migratorios, obviamente presionan sobre el mercado de trabajo y también, eventualmente, pueden crear escasez temporal de brazos en actividades agrícolas regionales, y, en centros urbanos de segundo orden, de operarios calificados en industrias manufactureras y de reparación. Las grandes ciudades -así como los centros urbanos de tamaño intermedio que han estado creciendo de modo vertiginoso ante el estímulo de una expansión industrial relativamente importante- muestran síntomas bastante claros de los efectos negativos del exceso de oferta de mano de obra, los que suelen ser más acusados en ciertos sectores que ocupan trabajadores no calificados (operarios de la construcción, de fábricas de alimentos y textiles, etc.). Tales efectos se traducen en bajos salarios, desempleo abierto y variadas formas de subempleo urbano.

Por otro lado, el nivel educativo general, así como la capacitación técnica profesional de la población, juegan un papel importante en la oferta sectorial de mano de obra, en el nivel de ingresos y en la movilidad profesional. Tratándose de mano de obra femenina, la edad al casarse y el número y espaciamiento de los hijos son factores adicionales que tienen una clara incidencia sobre la oferta de trabajo. En resumen, puede decirse que las características de la población y las tendencias demográficas son elementos que deben tenerse en cuenta en las políticas generales de desarrollo y de empleo.

4. Deterioro del medio urbano

Con diferente grado de intensidad y con características distintas, el medio humano no ha escapado, en los países de América Latina, a influencias que lo afectan negativamente. Esto se da tanto en el medio rural como en el urbano, pero el deterioro de este último es el que de manera más clara y en medida no despreciable puede relacionarse con factores demográficos.

El deterioro del medio urbano preséntase de variadas formas. Ciertas manifestaciones tienen su raíz en la pobreza extrema que afecta a algunos grupos de población, mientras que otras deben vincularse a expresiones de afluencia que se encuentran en las grandes ciudades. Por último, el deterioro puede obedecer a la extensión física de la ciudad, en términos de costos de los servicios básicos, uso irracional del suelo, gasto improductivo del tiempo, recargo en los precios y otras deseconomías.

La influencia de estos factores -pobreza, afluencia, extensión física de la ciudad- suele ser convergente en ciertas formas de deterioro. Sin embargo, es posible señalar distintos aspectos del problema.

Uno de ellos es la transformación en tugurios, de sectores centrales de las grandes ciudades, antiguas áreas residenciales abandonadas por las clases de ingresos relativamente altos que se han trasladado hacia nuevos barrios residenciales situados en la periferia. La gradual ocupación de sectores centrales por familias de bajos ingresos -a causa, principalmente, de los precios menos elevados de arriendos, vinculados probablemente a modalidades de viviendas en cuartos- conduce a un estado de deterioro de la vivienda motivado por la falta de mantenimiento de la edificación, así como por el aumento de la densidad habitacional que no va acompañada por una ampliación o renovación de los servicios esenciales.

Otra manifestación de malas condiciones de vivienda se observa en las llamadas "poblaciones marginales", generalmente asentamientos precarios que están al margen de las regulaciones urbanísticas. Son características de estas poblaciones, las viviendas improvisadas de materiales ligeros y de inferior calidad, la falta de servicios públicos básicos, calles sin pavimento y, a veces, incluso ausencia de trazado regular de calles; las deficientes condiciones de higiene, el hacinamiento y la promiscuidad, las dificultades de acceso a los servicios de salud, la incomunicación social de mujeres y niños, y las condiciones de pobreza extrema que involucra todo lo anteriormente señalado y mucho más.

La afluencia, como exponente de las grandes ciudades, se manifiesta de diversas formas. Por un lado, el aumento de vehículos automotores, causa principal de la contaminación del aire de muchas ciudades, llegando a constituirse en un problema que por su gravedad requiere urgente solución a breve plazo. La tecnología que utiliza una serie de industrias modernas, unida a la deficiente regulación de su emplazamiento y de los procedimientos de purificación de sus descargas, están contaminando, con sustancias químicas, el aire, el agua y el suelo.

La expansión de las áreas ocupadas por las ciudades tiene una cantidad de consecuencias sobre la calidad del medio urbano. El movimiento de la población hacia zonas periféricas se ha caracterizado por asentamientos de baja densidad, dando lugar a obras de infraestructura que, a su vez, han promovido este tipo de urbanización. Una consecuencia es la elevación de los costos de instalación de servicios esenciales (luz, agua, alcantarillado) en relación con la extensión de las redes, así como de los costos de pavimentación y de los servicios de salud y de seguridad. En razón de recorridos más extensos también resultan más caros los servicios de locomoción colectiva y los costos de movilización en vehículos privados, a lo que habría que sumar otros costos menos tangibles, pero que sin duda afectan la salud mental de los individuos (pérdidas de tiempo, ruidos, tensiones, etc.).

No sería aventurado decir que el asentamiento extendido de las ciudades ha contribuido en parte importante al déficit de servicios básicos y otras obras de urbanización que se observa en ellas. La magnitud y complejidad de algunas de las instalaciones realizadas en las grandes ciudades para solucionar, o al menos resolver en parte, problemas de transporte o de suministro de agua potable,

por ejemplo, requiere de considerables inversiones públicas. En algunos casos el costo de operación por usuario puede representar verdaderas deseconomías.

Aunque los estudios que se han hecho sobre costos urbanos por habitante en ciudades de diferentes tamaños, no aportan suficientes elementos para llegar a conclusiones definitivas, entre los especialistas predomina la opinión de que los costos unitarios de urbanización aumentan cuando la población de la ciudad sobrepasa ciertos límites. En todo caso, para validar esta conclusión sería necesario tomar en cuenta la calidad de los servicios y realizar las comparaciones, en situaciones concretas, en cada país.

A todo lo anterior habría que agregar que la exagerada expansión física de la ciudad latinoamericana con frecuencia se ha realizado a expensas de valiosa tierra agrícola que de otra manera podría haber continuado siendo utilizada como fuente de abastecimiento de alimentos para la creciente población urbana.

5. Migraciones internacionales

En América Latina las preocupaciones en torno de esta materia se concentran en dos aspectos de vital importancia para su desarrollo, a saber: el éxodo intelectual de la región y la integración regional del mercado de mano de obra.

La emigración de científicos, profesionales y en general de trabajadores calificados es una característica común de todos los países de la región, acentuada en las últimas décadas, y favorecida por la política inmigratoria de los países desarrollados. Aunque la información estadística disponible es parcial e incompleta, se sabe que esta emigración representa una pérdida económica importante: en primer lugar, en términos de costos de formación y, en segundo, en razón de recursos valiosos que se restan a la producción nacional.

A las consideraciones puramente económicas que motivan la emigración, en este caso juegan un papel importante otros factores, en particular la apreciación del grado de realización y satisfacción que puede alcanzar el profesional o el científico en su trabajo. Contribuyen en este último sentido las dificultades para perfeccionar los conocimientos y la ausencia de una política científica y tecnológica que permita la plena incorporación del personal calificado a la tarea del desarrollo nacional.

Algunos esfuerzos aislados y ocasionales para revertir hacia el país de origen el movimiento de personal calificado mediante incentivos, no parecen haber tenido mayor éxito. Se piensa que la clave del problema reside en la creación de oportunidades reales de trabajo y de motivaciones de otro orden, más que de trabas legales o pecuniarias para impedir la salida hacia el exterior.

La migración intrarregional, de cierta significación, no es un hecho nuevo para algunos países latinoamericanos. Sin embargo, puede decirse que ha tomado una dimensión más importante después de 1950, cuando comienza en algunos casos a ocupar el lugar de la inmigración europea de mano de obra no calificada y, en otros casos, a proveer mano de obra agrícola a regiones de baja densidad o afectadas por desplazamientos migratorios internos hacia las ciudades principales del país receptor. En ambas situaciones, trátase, principalmente, de movimientos de población entre países limítrofes.

Esta clase de migración intrarregional ha creado problemas tanto a los migrantes como a los países involucrados. La ausencia de convenios bilaterales que regulen estos movimientos, así como el anacronismo de la legislación en esta materia, estimula las entradas o permanencias ilegales con sus correspondientes secuelas: discriminaciones en el mercado de trabajo, carencia de seguridad social, falta de protección legal y de otras formas de asistencia y orientación.

La protección y asistencia del inmigrante y su familia han concitado la atención de gobiernos y de organismos internacionales. Diversas recomendaciones del PAMP son indicativas de la preocupación de los gobiernos sobre esta materia. Cabe señalar aquella recomendación que "insta a los países afectados por importantes movimientos de trabajadores migrantes a concertar... acuerdos bilaterales y multilaterales que regulen la migración, protejan y ayuden a los trabajadores migrantes y salvaguarden los intereses de los países interesados" (PAMP. 62). En el ámbito regional, la Segunda Conferencia de Ministros del Trabajo de los Países del Grupo Andino adoptó el Convenio "Simón Rodríguez", que contempla la coordinación de políticas y acciones en materias de empleo, seguridad social y movilidad de la mano de obra en la subregión, como parte de las estrategias y planes de acción para que los objetivos del Acuerdo de Cartagena conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo del Grupo Andino.

Las políticas y medidas destinadas a influir sobre los movimientos migratorios intrarregionales deben ser consideradas parte de las políticas de integración económica regional o subregional, entre otras razones porque la movilidad de la mano de obra cumple una función esencial en la integración económica y social de los países.

III. CONTRIBUCION DE LOS ORGANISMOS REGIONALES

El PAMP reconoce que incumbe a cada gobierno la responsabilidad de decidir su propia política y formular sus propios programas de acción para hacer frente a los problemas de población y de progreso económico y social (PAMP. 97). Por otra parte, el PAMP asigna a la cooperación internacional un papel de apoyo en la consecución de los objetivos contenidos en el Plan, que puede consistir en la prestación directa de asistencia técnica y financiera como complemento de la asistencia para el desarrollo (PAMP. 99).

Asimismo, contéplase la participación de los organismos internacionales y regionales en programas de investigación y capacitación orientados a hacer efectiva la asistencia en programas nacionales y regionales, conforme a las prioridades establecidas por los países (PAMP. 82, 87, 103).

En conformidad con el PAMP, y de acuerdo a las posiciones ya adelantadas por los gobiernos en la Reunión Latinoamericana de San José (1974), los organismos internacionales deberían estar en condiciones de "incrementar su acción en los campos de la investigación, asistencia técnica y actividades de orientación y evaluación" (San José IV-28). En esta Reunión señalóse expresamente que los organismos de las Naciones Unidas que operan en la región deberían concertar su acción para colaborar activamente con los países en la capacitación de personal, recolección de datos y las investigaciones necesarias para la formulación de políticas y la planificación (San José, IV-28).

Al lado de la prestación directa de asistencia técnica, corresponde señalar algunas de las ventajas de la asistencia otorgada mediante programas regionales. Una de ellas son las economías de escala que se obtienen aplicando programas regionales de formación y capacitación de personal especializado, por ejemplo, desde el punto de vista del costo y de la calidad, frente a programas nacionales similares. El desarrollo y mantenimiento de sistemas de información constituye otra área específica de actividades que podrían cumplirse eficazmente a nivel regional. Tratándose de investigación, lejos de significar una duplicidad, pueden complementar con provecho las que se desarrollan a nivel nacional. Respecto de estas últimas, correspondería a los organismos regionales una labor de promoción y asesoría en diseño y ejecución de proyectos.

Del Informe de la Reunión de San José y del PAMP se deduce claramente que las políticas de población deben estar vinculadas con las estrategias de desarrollo (San José, IV-14). Más explícitamente, las políticas de población no se consideran como alternativas de las políticas de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlo (San José, IV-5).

Si la población es uno de los elementos principales del proceso de desarrollo económico y social, entonces la planificación del desarrollo debe incluir a la población como una variable fundamental en todas aquellas dimensiones del proceso de desenvolvimiento económico y social en los que ella interviene como elemento problemático, como ocurre con el empleo, la redistribución espacial de la población y el desarrollo regional y agrícola, la calidad del medio ambiente, la disponibilidad de servicios sociales básicos, para mencionar algunos de los más importantes aspectos.

Si bien algunos países han formulado políticas que en forma explícita están destinadas a influir sobre variables demográficas, prácticamente ninguno las ha incorporado operacionalmente dentro de sus políticas globales de desarrollo. En otros casos, cuando se han tomado decisiones con miras a modificar la tendencia histórica de ciertas variables demográficas, ello se ha producido fuera del contexto de los planes de desarrollo, como si se tratara de procesos independientes.

Podría afirmarse con bastante exactitud que los planes de desarrollo y otras medidas económicas y sociales adoptados hasta ahora, no toman en consideración los efectos reactivos entre la población y el desarrollo, tomándose generalmente (en los aspectos sectoriales de salud, educación y empleo) las tendencias demográficas como un dato autónomo dado.

Pueden reconocerse algunos factores que dificultan la tarea de formular políticas de población y de implementarlas en planes, los que deberían merecer la atención de los organismos regionales. Entre ellos destaca la "carencia de políticas de desarrollo auténticas y coherentes y de estrategias a largo plazo que puedan servir de marco de referencia para las políticas de población" (CEPAL, XV Período de Sesiones). Por otra parte, la formulación de una política de población presupone el conocimiento de los factores que determinan las tendencias demográficas y las consecuencias económico-sociales de esas tendencias, en contextos nacionales y regionales heterogéneos, campo que acusa progresos parciales y en todo caso bastante limitados.

Agrégase, todavía, la carencia de personal técnico especializado capaz de incorporar debidamente la consideración de los factores demográficos en la planificación del desarrollo como también de formular políticas de población como elementos de la política general de desarrollo; además, el insuficiente desarrollo de teoría y metodología que permite el eficaz cumplimiento de esta tarea.

Si se reconoce, además, que el problema crítico es el desarrollo y que las políticas de población están supeditadas a las tendencias y las políticas en materias de empleo, educación, salud, vivienda, niveles y distribución del ingreso y desarrollo científico, en las metas y técnicas de programación económica y social debería hacerse un uso más intenso, del que hasta ahora se ha hecho, de estudios demográficos de base sobre el comportamiento reproductivo, la propensión a migrar, la oferta de trabajo femenino, entre otros, y de "modelos" de desarrollo que incluyan las variables demográficas.

CEPAL, ILPES y CELADE, por la naturaleza de sus funciones en el ámbito regional y en virtud de concentrar recursos generalmente escasos en la región, están en condiciones de contribuir a encontrar soluciones a los problemas planteados proporcionando a los países datos, estudios, elementos de juicio e interpretaciones para la elaboración de políticas de población en el marco más amplio de las políticas generales de desarrollo y de su implementación en la planificación. Seguramente la decisión de los gobiernos de adoptar estrategias y políticas de desarrollo que incluyan las variables demográficas, abrirá un amplio camino para la asistencia técnica en estas materias. (San José, IV-29).

El PAMP se ocupa extensamente de los instrumentos-insumos que se requerirán para avanzar hacia los objetivos trazados. Cualesquiera sean las prioridades y las orientaciones que los propios países se den en sus políticas de población, será necesario tomar en cuenta la información estadística, la capacitación técnica, la divulgación de información y la investigación.

Parece innecesario insistir sobre la importancia de la información estadística sobre población para los estudios que servirán de base a la formulación, aplicación y evaluación de políticas de población y desarrollo (PAMP. 72). Los censos de población, fuente básica de datos demográficos y sociales, merecen una atención especial. Aunque en el pasado se han hecho esfuerzos para mejorar la calidad de la información y la utilidad de las tabulaciones censales, en

el futuro deberán programarse para servir en forma más eficiente y completa a los requerimientos de los planificadores y elaboradores de las políticas en los planos nacional, regional y de grupos socioeconómicos (PAMP. 73).

De igual importancia en los estudios requeridos para la orientación del proceso de desarrollo, son los datos periódicos sobre la evolución de las variables demográficas básicas, que en muchos de los países de la región sólo podrán obtenerse a través de encuestas por muestreo especialmente diseñadas con este propósito.

El desarrollo del Sistema de Estadísticas Demográficas y Sociales de las Naciones Unidas (SEDES) ofrece un mecanismo que podría utilizarse para desarrollar la acción necesaria.

CEPAL y CELADE tienen un papel importante en el mejoramiento y adecuación de las estadísticas demográficas, particularmente en su planificación, coordinación general, y en la asistencia directa a aquellos países de la región que cuentan con menos recursos técnicos.

El PAMP atribuye alta prioridad a las actividades de investigación en demografía y materias conexas en relación con la formulación, aplicación y evaluación de políticas demográficas (PAMP. 78). En conformidad con esta posición, recomienda dar o ampliar el apoyo según fuera el caso, a las instituciones nacionales y regionales vinculadas con la materia, cuidando que esas investigaciones sean debidamente coordinadas (PAMP. 80). Preséntase una larga lista de temas de investigación con carácter indicativo, en términos de programas, ya que queda en claro que son los gobiernos y las instituciones nacionales las que deben determinar el campo y prioridades de las investigaciones (PAMP. 79).

La producción de información y la investigación requieren personal capacitado con diferentes niveles técnicos y científicos. Este personal es relativamente escaso en la región; la formación dependió en el pasado de centros de docencia situados fuera de la región y, últimamente, de centros regionales como ILPES y CELADE. Los programas de este organismo han producido en los últimos quince años varias centenas de analistas de datos demográficos, investigadores en temas de población con capacidad para planificar y dirigir programas de estudios y dar asesoría técnica a nivel internacional. CELADE también ha preparado médicos, administradores y otro personal que trabaja en programas nacionales

de planificación de la familia, en la investigación bio-social y en sistemas de evaluación de los programas; ha complementado estudios de técnicos y profesionales (docentes e investigadores) mediante cursos especiales sobre demografía en los países y ha impartido cursos de administración censal y de computación aplicada a la demografía. La formación de científicos a través de programas de post-grado, con la participación de las universidades nacionales, es una tarea reciente que debería fortalecerse.

La expansión futura de las actividades y su revisión en términos de objetivos y de prioridades en el tiempo dependerá principalmente de los programas de trabajo que se fijen los países de la región y de una evaluación de los recursos humanos y financieros disponibles.

Parece posible, sin embargo, adelantar algunas sugerencias en relación con las áreas temáticas que dichas actividades debieran cubrir prioritariamente y aun, sobre la base de las recomendaciones recientemente aludidas del PAMP y la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia de Bucarest, realizada en San José, proponer algunos campos específicos en que se debieran iniciar programas concretos o intensificar los que se han venido llevando a cabo.

Si fuera posible resumir en pocas palabras los antecedentes presentados en éste y otros documentos preparados para la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, de México, así como los que sirvieron de antecedentes para la Conferencia de Bucarest y la Reunión de San José, habría que concluir que el crecimiento y la distribución espacial de la población son los dos aspectos demográficos hacia los que finalmente deberían estar orientadas las acciones directas sobre la fecundidad y la migración, tanto como las indirectas, socio-económicas, que actúan a través del nivel de vida y que son parte integrante de las medidas que se debieran adoptar para promover e impulsar el desarrollo en sentido lato.

1. Distribución espacial de la población: urbanización, metropolización y dispersión demográfica

Pártese de la premisa de que la situación actual y las tendencias de la distribución espacial de la población son consecuencias, principalmente, de las modalidades y tendencias del desarrollo económico y social. Las políticas y

las medidas destinadas a modificar la distribución o a prevenir una distribución que se considere inconveniente, son, por consiguiente, parte de las estrategias y políticas más generales del desarrollo.

Por otro lado, numerosas proposiciones y recomendaciones del PAMP y de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, señalan expresamente objetivos y condiciones que deberían cumplirse en el desarrollo, más allá de criterios económicos y globales a nivel nacional, como son, entre otros, una distribución más equitativa, social y territorial, de los beneficios del desarrollo y de los costos y beneficios sociales de la localización de las inversiones; la conservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, la provisión de servicios sociales a poblaciones dispersas y, en general, la elevación del nivel de vida del mayor número de habitantes.

Los programas que los organismos regionales realicen en esta área temática deberían contemplar lo siguiente:

- a) Estudios de diagnóstico y de planificación del desarrollo a nivel regional, afinando los métodos e instrumentos de análisis y de acción en este nivel y revisando, cuando fuera necesario, los objetivos y las metas de los modelos en uso, en función de políticas económicas que armonicen con las políticas demográficas deseadas, para lo cual deberán explicitarse las variables demográficas correspondientes.
- b) Estudios relativos a estructuración de sistemas de ciudades integradas, adecuados a los objetivos económicos y sociales de las estrategias de desarrollo, proponiendo medidas alternativas de política para lograr, en distintos contextos y de acuerdo con los estilos de desarrollo deseados y sus metas, la distribución más racional de la población.
- c) Estudios de diagnóstico y de planificación del desarrollo de las áreas metropolitanas, comprendiendo, de manera integrada, los aspectos físicos, económicos, sociales y culturales del mismo.
- d) Estudios de base y proposiciones de medidas alternativas para la descentralización de la población metropolitana o para evitar su excesiva centralización en un futuro, a través, por ejemplo, de acciones como la urbanización de la "región" metropolitana, incluyendo la creación de ciudades satélites y la descentralización administrativa e industrial.

- e) Estudios y proposiciones de medidas alternativas para impulsar el desarrollo económico y social de las poblaciones dispersas, mediante la modernización de sus formas de producción, su integración al sistema económico nacional, y la localización de servicios de salud, educación, información, seguridad y otros servicios sociales, teniendo en cuenta la dispersión de los asentamientos humanos.
- f) Estudios de diagnóstico y de planificación del desarrollo agrícola en que se concilien objetivos de producción de alimentos y de materias primas para el consumo interno y la exportación, con metas de bienestar para la población rural en términos de ingresos y de objetivos demográficos, como son disminuir la mortalidad y modificar el comportamiento reproductivo y la propensión a emigrar a la ciudad.

Cabe señalar, por último, que las medidas y políticas que vayan a modificar los patrones de distribución espacial serán beneficiosas o perjudiciales según los objetivos que se persigan y los patrones que se establezcan para medir sus consecuencias. Lógicamente pueden preverse efectos opuestos, especialmente a corto y a mediano plazo; un sacrificio parcial y temporal en el crecimiento global de la economía podría crear condiciones más favorables para la educación, la salud y las aspiraciones de progreso de la población, y a largo plazo condiciones de reproducción que estén más en armonía con las metas esperadas de crecimiento económico.

2. Crecimiento demográfico: fecundidad y mortalidad

En el PAMP se recomienda a los países que deseen influir en los niveles de fecundidad "den prioridad a la aplicación de programas de desarrollo y estrategias de educación y sanidad que, al tiempo que contribuyen al crecimiento económico y a la elevación del nivel de vida, tengan una influencia decisiva en las tendencias demográficas" (PAMP. 31).

En relación con la mortalidad, además de los objetivos generales, se enfatiza sobre "la reducción o, de ser posible, la eliminación de las diferencias en cuanto a morbilidad y mortalidad dentro de los países, especialmente con respecto a las diferencias entre las regiones, entre las zonas urbanas y rurales,

entre los grupos sociales y étnicos y entre los sexos (PAMP. 24c). Hay también conciencia del efecto que puede ejercer la reducción de la mortalidad, particularmente la infantil, sobre la fecundidad (PAMP. 21,32).

Hoy día, un alto crecimiento demográfico es uno de los atributos del subdesarrollo, lo cual no excluye situaciones de subdesarrollo con crecimiento demográfico moderado y aun lento. No puede pensarse que el subdesarrollo se combate solamente reduciendo el crecimiento demográfico, pero lo inverso sí es cierto.

Se ha propuesto dos caminos para disminuir la fecundidad y, con ello, el crecimiento demográfico: el desarrollo y las técnicas modernas de control de la natalidad. Lo primero es deseable; lo segundo debería mirarse sólo como alternativa para salir más rápidamente del subdesarrollo y siempre acompañado por otras medidas tendientes a modificar las estructuras económicas, sociales y políticas.

Cualquiera sea la posición de los Gobiernos frente a un alto crecimiento demográfico, es necesario estudiar, en el propio contexto económico y social de los países, la naturaleza y la mecánica de las relaciones entre el comportamiento reproductivo de familias de distintos estratos sociales y sus condiciones generales de vida. Para el caso latinoamericano en particular, habrá también que tomar en cuenta los efectos derivados de la reducción acelerada de las diferencias en los niveles de mortalidad observados actualmente, tanto a nivel regional como nacional y entre distintos subgrupos de la población.

A largo plazo debería esperarse que el desarrollo económico y social indujese a un cambio en la fecundidad de la población. Sin embargo, para definir y llevar a la práctica políticas y medidas destinadas a influir sobre la fecundidad y el crecimiento demográfico, es necesario conocer previamente cuáles son los procedimientos y los medios más adecuados para actuar sobre el comportamiento reproductivo en el contexto de la sociedad concreta de que se trate, así como el costo de implementación de las políticas y medidas propuestas. Mirado desde otro ángulo, cuán realistas son las metas demográficas establecidas, tomando en cuenta tanto las medidas socioeconómicas indirectas, como las acciones directas en planificación de la familia y, en general, los medios que se utilizarán.

De lo anterior, y considerando el espíritu de las proposiciones y recomendaciones del PAMF, se concluye que los organismos regionales deberían contemplar en sus programas de actividades los siguientes estudios principales:

- a) Investigaciones sobre los efectos que tienen sobre la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, la estructura familiar, la fecundidad, la educación de la mujer, el ingreso familiar y otros elementos que condicionan el nivel de vida; a la inversa, investigación de los efectos previsibles sobre la fecundidad de los cambios en educación, participación de la mujer en el trabajo y en las funciones que le asigna la sociedad.
- b) Investigaciones sobre las relaciones entre las estructuras familiares y económicas de la población agrícola, su procreación y su mortalidad y los probables efectos de cambios en las primeras sobre la procreación.

3. Migraciones internacionales

La migración internacional, aunque es un fenómeno que afecta a la población tanto en su tamaño como en su distribución espacial, justifica ser tratada por separado en esta sección, por sus variadas facetas que requieren estudio, porque afecta con diferente intensidad y dirección a los distintos países latinoamericanos y porque, a diferencia de otros movimientos demográficos, en mayor o menor grado estos ya han sido objeto de reglamentación por parte de los gobiernos.

La acción de los organismos regionales en el área de la migración internacional deberá estar orientada a atender las demandas de asistencia técnica que fueron enunciadas durante la Reunión Latinoamericana de San José y las que emanen de la Segunda Reunión en México. Esta acción deberá considerar estudios sobre:

- a) Mecanismos para regularizar la migración ilegal, teniendo presente el beneficio recíproco de los países de inmigración y de emigración.
- b) Tipos de acuerdos y procedimientos para asegurar al inmigrante condiciones de trabajo y de seguridad social que estén en conformidad con los derechos humanos universalmente consagrados.

- c) La magnitud, las causas, los costos sociales y los efectos negativos o positivos de las migraciones de profesionales, técnicos y, en general, de mano de obra calificada.
- d) Las migraciones temporales de trabajadores (tipos de acuerdos bilaterales que contemplen: formas de traslado a países receptores y retorno a países de origen; condiciones de trabajo; protección durante el período de estadía en el país receptor; etc.).
- e) Incorporación de políticas y medidas de movilidad de la mano de obra en las políticas de integración regional.

4. Población y planificación del desarrollo

En las secciones precedentes se hicieron proposiciones para la acción de los organismos regionales en algunas situaciones críticas que surgen al considerar la problemática población-desarrollo. Como ha sido suficientemente reconocido, esas situaciones y, consecuentemente, las acciones propuestas, no son independientes, sino que se interrelacionan dentro del marco más amplio del desarrollo nacional y las relaciones internacionales.

Se presenta, entonces, la necesidad de elaborar enfoques metodológicos analíticos que permitan integrar las políticas de población en las estrategias y políticas generales de desarrollo, contribuyendo así a lograr una mayor coherencia de las metas y políticas sectoriales y regionales. El PAMP señala la conveniencia de establecer, al más alto nivel, los organismos encargados de formular las políticas de población. Tanto en el PAMP como en la Reunión Latinoamericana de San José, se reconocen esas necesidades y la importancia de la asistencia técnica que deberían prestar los organismos internacionales en estas materias.

Considerando estos antecedentes, los programas de actividades deberían incluir los siguientes aspectos:

- a) Estudios analíticos y metodológicos tendientes a la elaboración de modelos que incluyan las variables demográficas en los planes y estrategias de desarrollo de los países de la región.
- b) Examen de las experiencias y métodos relacionados con la constitución de organismos nacionales de planeamiento, coordinación y ejecución de políticas de población.

- c) Estudios de casos sobre cambio demográfico y el desarrollo económico y social.
- d) El análisis comparativo de las políticas de población en la región.

5. Asistencia técnica y capacitación

En última instancia, la tarea fundamental de los organismos internacionales en este campo es la asistencia a los gobiernos para que formulen, ejecuten y evalúen sus propias políticas de población.

Las acciones que se han enunciado anteriormente deberían concretarse en programas de asistencia técnica directa y en programas de capacitación a los países que la soliciten, que contemplen:

A. Asistencia técnica para:

- a) La constitución o fortalecimiento -cuando existan- de organismos técnicos nacionales, integrados a los sistemas gubernamentales de planificación, encargados de los asuntos relativos a la formulación, ejecución y evaluación de políticas de población. Esta asistencia debería incluir asesoría en:
 - i) estudios de diagnóstico, tanto a nivel nacional como subnacional;
 - ii) el desarrollo de modelos de análisis y de planificación que comprendan las variables demográficas;
 - iii) la formulación de políticas de población integradas a las estrategias de desarrollo;
 - iv) el diseño de instrumentos legales normativos relacionados con población y familia;
 - v) la ejecución de proyectos piloto para la aplicación de las medidas de política.
- b) La recolección, procesamiento y análisis de información demográfica y el desarrollo y mantenimiento de sistemas de estadísticas de servicios y de información.
- c) Implementación y evaluación de programas nacionales de acciones directas sobre la fecundidad, la mortalidad y las migraciones.
- d) La evaluación periódica de los efectos de sus políticas de población (PAMP. 107).

B. Formación y capacitación:

- a) Continuación y ampliación de los programas regionales de enseñanza, prestando especial atención al perfeccionamiento de planificadores.
- b) Programas de formación del más alto nivel para profesionales en estudios de población, en coordinación con universidades de la región.
- c) Asistencia a los organismos nacionales responsables para la inclusión de materias relacionadas con la población, el medio ambiente y el desarrollo en los curricula de estudios de los sistemas formales de educación secundaria y de las distintas disciplinas universitarias.

6. Evaluación y coordinación de las actividades regionales

Todo el programa de acción de los organismos internacionales a nivel regional, esbozado anteriormente, requiere de un esfuerzo de coordinación y exigirá una evaluación periódica, para lo cual se propone:

- a) Definir y establecer las grandes líneas de coordinación de las actividades de CEPAL, ILPES y CELADE y de otros organismos regionales y de programas regionales de agencias especializadas de las Naciones Unidas, con vistas al mejor uso de los recursos disponibles en materias de investigación, capacitación y asesoría directa sobre población a los países.
- b) Establecer los mecanismos para hacer efectiva esta coordinación.
- c) Evaluar, en consulta con los países interesados, los requerimientos en materia de población, sobre actividades, programas, instrumentos y recursos.
- d) Reunir información sobre los programas y actividades regionales y nacionales sobre población, en marcha, tomando en cuenta las recomendaciones y prioridades del PAMP y las que emanen de la Segunda Reunión Latinoamericana de Población.
- e) Evaluar el uso y volumen de los recursos nacionales e internacionales disponibles y utilizados en la región en materia poblacional, en relación con los requerimientos y necesidades de los países.

